



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/589**

Alle Abg

zum

**Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium
(13. Schulrechtsänderungsgesetz),**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/2115

in Verbindung mit

Abitur nach 9 Jahren – (Oberstufen-)Reform richtig angehen,

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/1818

**Anhörung des Ausschusses für Schule und Bildung
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 2. Mai 2018**

A. Gegenstand und Ziel der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme sind der oben bezeichnete Gesetzesentwurf der Landesregierung, der die Bildungsgänge im Gymnasium neu ordnen soll, sowie der darauf bezogene Antrag der SPD-Fraktion.

Die Ausführungen zielen darauf ab, die Vorhaben auf ihre Konformität mit den einschlägigen Vorgaben des Verfassungsrechts zu untersuchen.

B. Kerninhalt des Gesetzesentwurfs

Der gegenständliche Gesetzesentwurf und der darauf bezogene Antrag der SPD-Fraktion betreffen die Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium.

Hintergrund ist die Debatte über die Dauer der gymnasialen Schulzeit bis zum Abitur, die auch nach der Umstellung auf G 8 weder in Nordrhein-Westfalen noch in anderen Ländern aufhörte. Die Einführung von G 8 hat an vielen Schulen und in größeren Teilen der Öffentlichkeit nicht dauerhaft die notwendige Akzeptanz gefunden, um G 8 als einzige Organisationsform des Gymnasiums fortzuführen. Dies hat vor allem seit 2015 zu einer Debatte über die Rückkehr zu G 9 geführt, in deren Rahmen sich abzeichnet, dass auch eine G 8 – Option weiter Befürworter findet. Daraus erwächst für den Gesetzgeber die Aufgabe, die Bildungsgänge im Gymnasium entsprechend neu zu ordnen.

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung enthält im Kern die Leitentscheidung der grundsätzlichen Umstellung auf den neunjährigen Bildungsgang an den öffentlichen Gymnasien.

Zudem wird eine einmalige gemeinsame Entscheidung von Schulkonferenz und Schulträger über die Beibehaltung von G 8 sowie die Ermöglichung der individuellen Verkürzung des neuen neunjährigen Bildungsgangs am Gymnasium auch in Gruppen vorgesehen; der Schulträger kann dabei entscheiden, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen.

Weiter können Schulträger auch danach G 8-Gymnasien errichten, G 9-Gymnasien in G 8-Gymnasien ändern oder umgekehrt, wenn dafür ein Bedürfnis besteht.

Schließlich wird festgehalten, dass ein Belastungsausgleich in einen Belastungsausgleichsgesetz zum Schulrechtsänderungsgesetz geregelt wird.

C. Verfassungsrechtliche Bewertung

I. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

1. Optionsregelung

Art. 4 Abs. 4 des Entwurfs des 13. Schulrechtsänderungsgesetzes ist Teil der Vorgaben, die eine grundsätzliche Rückkehr zu einer neun Jahre dauernden Gymnasialzeit regeln. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 eröffnet von der Rückkehr zu G 9 eine Ausnahmemöglichkeit: Aufgrund eines Beschlusses der Schulkonferenz, der eine Mehrheit von mehr als zwei Dritteln ihrer Mitglieder bedarf, setzt der Schulträger ein Gymnasium mit achtjährigem Bildungsgang fort. Diese Ausnahmemöglichkeit wird wiederum durch Art. 4 Abs. 4 Satz 3 begrenzt, wonach der Schulträger entscheiden kann, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen.

Da der Schulträger den Beschluss der Schulkonferenz grundsätzlich umzusetzen hat und nur aus Gründen der Schulentwicklungsplanung anders handeln darf, stellt sich die Frage, ob die Entscheidungsmöglichkeit der Schulkonferenz über die Beibehaltung von G 8 bei öffentlichen Schulen mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG bzw. des Art. 78 LV NW vereinbar ist.

2. Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte.

a) Voraussetzung: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug dazu haben. Insoweit ist maßgeblich, ob eine Aufgabe für das Bild der typischen Gemeinde charakteristisch ist.

Um in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu fallen, muss eine Aufgabe allerdings nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen. Sie kann auch nur teilweise als eine solche der örtlichen Gemeinschaft anzusehen sein, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur sein. Weist eine Aufgabe örtliche und überörtliche Aspekte auf, muss der Gesetzgeber dies bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie angemessen berücksichtigen.

b) Schulträgerschaft kann Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein

Im Bereich der Schulen ist in der Rspr. anerkannt, dass die Trägerschaft der Gemeinden für Schulen, die ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienen (Grund- und Hauptschulen) und grundsätzlich den Einzugsbereich der Gemeinde abdecken, von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützt ist. Dagegen gehört es nicht zu den durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Aufgaben der Gemeinde, schulische Angebote für Einwohner von Nachbarkommunen einzurichten und vorzuhalten.

Zwar kann der Bezug zur örtlichen Gemeinde fortbestehen, falls der Einzugsbereich der Schulen sich nicht strikt auf das Gemeindegebiet beschränkt, sondern regelmäßig über das Gebiet der typischen Gemeinde hinaus erstreckt. Der örtliche Bezug schwächt sich dann aber ab, und die entsprechende Aufgabe der Schulträgerschaft erhält dann zumindest auch überörtliche Bezüge, was in den von der Rspr. entschiedenen Fällen vor allem im Sekundarbereich I der Fall sein kann. Eine Abschwächung des örtlichen Bezugs ist bei der Rechtfertigung von Eingriffen zu berücksichtigen, und führt zu einer Absenkung der Rechtfertigungslast.

Die hier in Frage stehenden Regelungen des Landesgesetzgebers zur G 8-Option der Schulkonferenz beziehen sich allerdings nicht auf Grund- und Hauptschulen, sondern auf Gymnasien. Diese dienen weder ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht, noch ist ihr Einzugsgebiet regelmäßig mit dem Gebiet der typischen Gemeinde deckungsgleich. Daher spricht vieles dafür, dass diese Regelungen des Landesgesetzgebers bereits nicht in den Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft fallen. Sollte dies anders gesehen werden, ist der erhebliche überörtliche Bezug zumindest bei der Rechtfertigung der Regelungen zu berücksichtigen (dazu sogleich unten).

c) Unterscheidung zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten

Weiter wird beim Schutz der Schulträgerschaft als Teil der kommunalen Selbstverwaltung in der Rspr. zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten unterschieden, und wegen der staatlichen Schulaufsicht der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auf die äußeren Schulangelegenheiten bezogen.

Die Schulträgerschaft der Gemeinden (für die Grund- und Hauptschulen, siehe dazu zuvor) wird demnach insoweit durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützt, als sie die äußeren Schulangelegenheiten betrifft. Im Gegensatz zu den dem Staat zugewiesenen inneren Schulangelegenheiten, die sämtliche Bildungs- und Erziehungsfragen betreffen, also die Fragen, was und wie durch welche Lehrkräfte von wem gelernt werden soll, umfassen die äußeren Schulangelegenheiten die räumlichen und sächlichen Voraussetzungen der Beschulung einschließlich Errichtung, Änderung und Aufhebung von Schulen, deren Verwaltung sowie die Beschaffung und Bereitstellung der Lernmittel.

Die hier in Frage stehende Möglichkeit der Beibehaltung von G 8 durch Beschluss der Schulkonferenz ist grundsätzlich den inneren Schulangelegenheiten zuzuordnen, denn es geht vor allem um den zeitlichen Aufbau, den Umfang und die inhaltliche Abstimmung des Unterrichts im Sinne des was und wie gelernt wird. Dagegen werden die räumlichen und sächlichen Voraussetzungen sowie die Verwaltung der Beschulung nur mittelbar und deutlich weniger intensiv berührt, und dies lediglich als Folge der inneren Schulangelegenheiten. Die Möglichkeit der Beibehaltung von G 8 durch Beschluss der Schulkonferenz ist deshalb grundsätzlich den inneren Schulangelegenheiten zuzuordnen.

Sollte dies anders gesehen werden, ist zumindest bei der Rechtfertigung der Regelungen zu berücksichtigen, dass der Schwerpunkt der Regelungen und deren Wirkungen im Bereich der inneren Schulangelegenheiten liegt, und dass deren Auswirkungen auf die äußeren Schulangelegenheiten begrenzt sind.

3. Einschränkungsmöglichkeiten

a) verfassungsrechtliche Anforderungen an Einschränkungen

Soweit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG einschlägig ist, ist zu beachten, dass die kommunale Selbstverwaltung dort nicht unbeschränkt, sondern „im Rahmen der Gesetze“ garantiert wird, und daher Einschränkungen unterliegen kann.

Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau bedingt dabei für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen grundsätzlichen Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit. Gesetzliche Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, sind daher auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zugunsten der Kommunen zu prüfen, wenn die entzogenen Aufgaben Bezüge zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen.

Die Gemeinden sind allerdings Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaats kann ihr Interesse an einer möglichst weit gehenden Zuständigkeitszuweisung daher nicht beanspruchen. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Aufgabe, die widerstreitenden Belange der Verwaltungseffizienz und Bürgernähe in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen.

Eingriffe in den von Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Aufgabenbestand unterliegen deshalb den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips auch im Staatsorganisationsrecht dort Bedeutung erlangen kann, wo Träger öffentlicher Gewalt mit Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet sind, was bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch den Gesetzgeber nach Ansicht des BVerfG der Fall ist (BVerfGE 138, 1, 19 f. Rn. 55 m.N.).

Die konkreten Anforderungen an die nötige Rechtfertigung hängen vor allem von der Intensität des Eingriffs ab. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist dabei umso geringer und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert. Insbesondere der Entzug einer wichtigen Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft unterliegt strengen Rechtfertigungsanforderungen, und findet seine Grenze in einem unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie.

b) Konkretisierungen in jüngerer Rspr. zum Schulrecht

Mit Blick auf diese Leitlinien sind die Eingriffsgrenzen für das Schulrecht in der jüngeren Rspr. konkretisiert worden im Bereich der Grund- und Hauptschulen bzw. der Sekundarstufe I für Verlagerungen der Schulträgerschaft und der Schulentwicklungsplanung (dazu VerfGBbg, LKV 1997, 449 ff.) sowie für die Aufstellung von Schulnetzplänen (dazu BVerfGE 138, 1 ff.). Die Rspr. geht dabei davon aus, dass in diesen Konstellationen Aufgaben mit relevanter kommunaler Bedeutung auf eine andere staatliche Ebene verlagert und damit der örtlichen Gemeinschaft entzogen werden. Dabei wird bei der Verlagerung der Schulnetzaufstellung ein intensiver Eingriff in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG damit begründet, dass die Schulnetzplanung wesentliche Aspekte der Schulträgerschaft betrifft und die Verlagerung der Schulnetzplanung die Schulträgerschaft weitgehend aushöhlt (BVerfGE 138, 1, 28 f. Rn. 75 ff.).

Unter den Voraussetzungen, dass die entzogene schulische Angelegenheit einen Bezug zu den örtlichen Angelegenheiten der Gemeinde hat, und dass die Gemeinden die allgemeinen schulrechtlichen Vorgaben für den Betrieb der Schulen grundsätzlich erfüllen können, liegen nach Ansicht der Rspr. derart schwerwiegende bzw. flächendeckende und unterschiedslose Eingriffe vor, dass die Eingriffe alleine durch übliche Effizienzerwägungen nicht zu rechtfertigen sind. Derartig intensive Eingriffe kommen nur in Frage, falls die Gemeinden ihre Aufgaben – in Anknüpfung an den Einzugsbereich der Schulen – nicht oder nur schlecht erfüllen können, oder falls das Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der Kosten und des Aufwands führen würde. Dem entsprechend ist in den entschiedenen Fällen nach Ansicht der Rspr. zumindest zum Teil eine verfassungskonforme Auslegung oder eine verfahrensförmige Kompensation durch ein wirksames Mitentscheidungsrecht der Gemeinden erforderlich.

c) Auswirkungen der Optionsregelung auf Gemeinden als Schulträger

Selbst falls die hier in Frage stehenden Regelungen entgegen der oben stehenden Überlegungen als Eingriff in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gesehen werden, sind deren Auswirkungen auf die Gemeinden in der Eigenschaft als Schulträger eher gering.

Zum einen ist zu berücksichtigen, dass der Einzugsbereich von Gymnasien regelmäßig über das Gebiet der Trägergemeinde hinausgeht, und daher der örtliche Bezug der Angelegenheit weniger intensiv ausfällt.

Zum anderen ist einzustellen, dass der Schwerpunkt der Regelungen und deren Wirkungen im Bereich der inneren Schulangelegenheiten liegt, wogegen die Auswirkungen auf die äußeren Schulangelegenheiten begrenzt sind, was oben bereits näher dargelegt wurde.

Weiter werden die schulischen Aufgaben der Gemeinden als Träger der Schulen durch die Regelungen nur sehr partikular berührt, da nur eine einzelne Frage – Verbleib bei G 8 oder Wechsel zu G 9 – Gegenstand der Abstimmung der Schulkonferenz ist, und diese Frage inhaltlich nur begrenzte Auswirkungen auf die schulischen Aufgaben und Befugnisse der Gemeinde als Schulträger hat. Im Unterschied zur Verlagerung der Schulnetzplanaufstellung ist kein wesentlicher Aspekte der Schulträgerschaft betroffen, und wird der betroffene Aspekt auch nicht ausgehöhlt.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die hier zu beurteilenden Regelungen die Entscheidungsbefugnisse der Gemeinde als Schulträger zwar einschränken, die Einschränkung aber zugunsten eines Gremiums der jeweiligen Schule erfolgt. Damit erfolgt eine Verlagerung nicht von der Gemeinde weg nach oben auf übergeordnete Ebenen, sondern nach unten, genauer: in die Bewohnerschaft der Gemeinde hinein, denn diese stellt im Regelfall wesentliche Teile der Schulkonferenz. Mitglieder der Schulkonferenz sind nach § 66 Abs. 3 SchulG die Schulleiterin oder der Schulleiter sowie die gewählte Vertretung der Lehrerinnen und Lehrer, Eltern, Schülerinnen und Schüler. Mit Blick auf die Realität der Lebensverhältnisse kann davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil des die Schulkonferenz bildenden Personenkreises in der Gemeinde lebt, die Träger der Schule ist. Durch die Einräumung der Entscheidungsbefugnis der Schulkonferenz wird daher die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau, die ja nach der Rspr. des BVerfG tragender Grund für den grundsätzlichen Vorrang der kommunalen Aufgabenzuständigkeit ist, nicht in Frage gestellt, sondern sogar eher betont, weshalb für eine intensive Prüfung mit hoher Rechtfertigungslast kein Anlass besteht.

Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung – falls überhaupt – wesentlich an Substanz verliert, weshalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers angemessener Raum einzuräumen ist.

d) Optionsregelung verfolgt legitimen Zweck auf angemessene Art und Weise

Die Regelungen verfolgen auch einen legitimen Gemeinwohlzweck auf angemessene Art und Weise.

Der hinter den Regelungen stehende und in der Gesetzesbegründung näher ausgeführte Grund der Reform besteht darin, dass das G 8-Konzept an vielen Schulen und in großen Teilen der Öffentlichkeit nicht dauerhaft die notwendige Akzeptanz gefunden hat, um G 8 als einzige Organisationsform des Gymnasiums fortzuführen. Dies hat vor allem seit 2015 zu einer breiten bildungspolitischen Debatte über die Rückkehr zu G 9 geführt.

Zugleich ist aber zu sehen, dass auch eine G 8-Option durchaus weiter Befürworter findet. Auf dieser Grundlage kann der Gesetzgeber es legitimer Weise zu seiner Aufgabe machen, die Bildungsgänge im Gymnasium entsprechend neu zu ordnen.

Das Einräumen einer einmaligen Option der Schulkonferenz verbindet dabei ein schulpolitisch legitimes Anliegen im Bereich innerer Schulangelegenheiten mit einer geringstmöglichen Beeinträchtigung der kommunalen Organisationshoheit. Die Fortführung eines bestehenden G 8-Gymnasiums bewahrt zunächst nur den Status quo. Zudem kann der Schulträger eine Entscheidung der Schulkonferenz später wieder revidieren, indem er ein G 8-Gymnasium nach Maßgabe der Bedürfnisprüfung in ein G 9-Gymnasium umwandelt.

Das Quorum von mehr als zwei Dritteln der Mitglieder der Schulkonferenz – also nicht nur der an der Abstimmung beteiligten Mitglieder – stellt dabei sicher, dass selbst die Einstimmigkeit aller Mitglieder von zwei der drei in der Schulkonferenz vertretenen Gruppen (Lehrerinnen und Lehrer, Eltern, Schülerinnen und Schüler) nicht zu einem wirksamen Beschluss führen kann, wenn nicht mindestens ein Mitglied der dritten Gruppe für G 8 stimmt, da Stimmenthaltungen und nicht abgegebene Stimmen bei diesen Abstimmungen gemäß § 63 Absatz 4 Satz 2 SchulG als Nein-Stimmen gelten.

Der Regelungsansatz, im Grundsatz zur G 8 zurückzukehren, es aber der Schulkonferenz zu ermöglichen, sich mit einer von einer entsprechend deutlichen Mehrheit getragenen Beschluss für den Verbleib bei G 9 zu entscheiden, wird damit dem legitimen Ziel der Reform gerecht, ohne die kommunale Organisationshoheit mehr als nötig zu belasten.

An den für Regelungen der vorliegenden Art einschlägigen Maßstäben gemessen ist der hinter der Regelung stehende und in der Gesetzesbegründung ausgeführte Grund deshalb nach derzeitigem Erkenntnisstand wohl in der Lage, einen möglichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu rechtfertigen.

e) zudem Entscheidungsmöglichkeiten des Schulträgers

Soweit Bedenken bestehen, dass das Beschlussrecht der Schulkonferenz über G 8 oder G 9 das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde unzulässig einschränken könnte, wird diesen dadurch entgegengewirkt, dass dem Schulträger Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Zum einen kann der Schulträger entscheiden, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen. Nach der Gesetzesbegründung stehen dann Gründe der Schulentwicklungsplanung dem Beschluss der Schulkonferenz entgegen, wenn der Beschluss dem gesetzlichen Auftrag des Schulträgers zuwiderläuft, ein bedarfsgerechtes gymnasiales Schulangebot zu gewährleisten.

Die Schulentwicklungsplanung liegt gemäß § 80 SchulG grundsätzlich in der Hand des Schulträgers. Die oberen Schulaufsichtsbehörden dürfen dabei nach § 80 Abs. 1 Satz 3 SchulG die Schulträger grundsätzlich nur beraten und Empfehlungen abgeben, nicht aber bindende Entscheidungen treffen. Lediglich für wenige ausgewählte Fragen sind verbindliche Entscheidungen der Schulaufsichtsbehörden bzw. des Ministeriums im Rahmen der Schulentwicklungsplanung vorgesehen, z.B. die Entscheidung bei Zweifeln über die Pflicht zu gemeinsamer Schulentwicklungsplanung nach § 80 Abs. 4 SchulG sowie das Erfordernis der Genehmigung der Errichtung, Änderung oder Auflösung einer Schule nach § 81 Abs. 3 SchulG, wobei die Versagungsgründe auf bestimmte Aspekte eingeschränkt sind.

Die Entscheidungsmöglichkeit des Schulträgers, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen, knüpft damit an eine Aufgabe an, die gleichfalls dem Schulträger zukommt. Damit hat es die Gemeinde als Schulträger selbst in der Hand, ihre im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Regelungen zur Schulentwicklungsplanung konkretisierten Vorstellungen vom gemeindlichen Schulwesen gegenüber dem Beschluss der Schulkonferenz durchzusetzen.

Zum anderen können Schulträger auch danach G 8-Gymnasien errichten, G 9-Gymnasien in G 8-Gymnasien ändern oder umgekehrt, wenn dafür ein Bedürfnis besteht.

Aus dieser Möglichkeit folgt, dass selbst dann, falls die gesetzliche Einräumung des Entscheidungsrechts der Schulkonferenz als Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde qualifiziert wird, der Schulträger demgegenüber doppelt geschützt ist, und er sein Selbstverwaltungsrecht im schulischen Bereich hinreichend schützen kann: Zum einen mit der Möglichkeit der Entscheidung, dass dem Beschluss der Schulkonferenz Gründe der Schulentwicklungsplanung entgegenstehen; zum anderen mit der Möglichkeit der späteren Errichtung oder Umwandlung, wenn dafür ein Bedürfnis besteht.

Die Regelungen sind demnach geeignet, einen hinreichend wirksamen Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Verfahren (zu diesem Gedanken BVerfGE 138, 1, 22 Rn. 60, 32 f. Rn. 88) zur Verfügung zu stellen.

II. Allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen

1. Bestimmtheit

a) Anforderungen

Das allgemeine rechtsstaatliche Gebot der ausreichenden Bestimmtheit von Normen (vgl. BVerfGE 93, 213, 238 f.) zielt darauf ab, dem Normadressaten die Möglichkeit zu geben, sein Verhalten auf die Rechtsnormen einzustellen. Die Normen müssen so bestimmt formuliert sein, dass die Folgen der Regelung für den Normadressat so vorhersehbar und berechenbar sind, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann (BVerfGE 31, 255, 264; 108, 52, 75; 110, 33, 53 f.), dass der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgeben werden und dass eine hinreichende gerichtliche Kontrolle möglich ist (BVerfGE 110, 33, 54 f.).

Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist dabei kein von vorneherein für alle Konstellationen feststehendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit von Normen zu entnehmen; vielmehr ist das jeweils gebotene Maß anhand verschiedener Faktoren zu ermitteln. Das Maß an gebotener Bestimmtheit wird dabei einerseits durch Faktoren geprägt, die das Ziel verfolgen, staatliches Verhalten vorhersehbar und damit verlässlich zu machen, also die Norm möglichst bestimmt zu fassen, vor allem in den für den Bürger wichtigen Bereichen. Andererseits sind Faktoren zu berücksichtigen, die für ein geringeres Maß an Bestimmtheit sprechen; insbesondere abstrakt-generelle Normen müssen ein gewisses Maß an Unbestimmtheit aufweisen, damit im Rahmen der Normanwendung dem Ziel der Norm entsprechende, angemessene Einzelfallentscheidungen getroffen werden können und der Normsetzer nicht überfordert und damit blockiert wird.

Bei der Anwendung dieser Argumentationsstränge werden in der Rspr. vor allem zwei Kriterien regelmäßig betont: Die Bedeutung bzw. Eingriffsintensität der Norm (BVerfGE 49, 168, 181; 90, 1, 17; 93, 213, 238; 109, 133, 188; 110, 33, 55) und die sachlichen Eigenarten des Regelungsgegenstandes (BVerfGE 49, 168, 181; 87, 234, 263; 89, 69, 84; 93, 213, 238; 102, 254, 337; 102, 347, 361). Je bedeutsamer die Norm ist, insbesondere je intensiver eine damit verbundene Freiheitseinschränkung der Bürger ausfällt, und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer der Regelungsgegenstand ist, desto höher ist das Maß der gebotenen inhaltlichen Bestimmtheit der Norm. Ist dagegen die Norm von geringer Bedeutung, vor allem weil sie nicht oder nur in geringem Maße in die Freiheit der Bürger eingreift, und ist der Regelungsgegenstand vielgestaltig, unübersichtlich und raschen Änderungen unterworfen, fällt das Maß der gebotenen Bestimmtheit geringer aus. Damit entsprechen die Kriterien, die den Grad der Bestimmtheit von Normen zugrunde liegen, den Kriterien, die die Reichweite des Gesetzesvorbehalts bestimmen.

Die Bestimmung des gebotenen Maßes an Bestimmtheit aus einer Relation der genannten Aspekte schließt es aus, die rechtsstaatliche Bestimmtheit als ein Optimierungsgebot zur verstehen in Sinne eines – möglichen – Höchstmaßes an Bestimmtheit. Vielmehr genügt eine

hinreichende Bestimmtheit (BVerfGE 107, 104, 120). Im Ergebnis stellt das Gebot der Bestimmtheit nur Mindestanforderungen an die Fassung der Norm. Es reicht aus, dass sich mit Hilfe juristischer Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften des Gesetzes, der Berücksichtigung des Normzusammenhangs sowie der Begründung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt.

Der Bestimmtheitsgrundsatz schließt deshalb auch nicht aus, dass in Normen unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln verwendet werden (BVerfGE 80, 103, 108; 87, 234, 263 f.; 102, 254, 337; 103, 21, 33). Entscheidend ist jeweils, dass die Norm hinreichend auslegungsfähig ist. Gleichfalls kann der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt werden (BVerfGE 8, 274, 326; 21, 73, 79 f.; 48, 210, 222; 110, 33, 54). Maßgeblich für dessen Zulässigkeit am Maßstab der rechtsstaatlichen Bestimmtheit ist, dass der der Verwaltung eingeräumte Entscheidungsspielraum durch Gesetzeszwecke, Maßstäbe für Abwägungsentscheidungen und tatbestandliche Bindungen hinreichend deutlich eingegrenzt ist (BVerfGE 18, 353, 363; 49, 89, 147; 78, 214, 226; 102, 111, 135; 108, 186, 235).

b) Anforderungen beachtet

Mit Blick auf diese Anforderungen werfen die Regelungen der geplanten Novelle keine spezifischen Probleme auf.

Der Gehalt der Regelungen ist mit Blick auf deren Wortlaut, systematische Stellung und Entstehungsgeschichte, zu der auch die Gesetzesbegründung gehört, hinreichend bestimmbar. Dies gilt insbesondere auch für die Regelungen, die dem Schulträger ein Entscheidungsrecht hinsichtlich der Einrichtung von G 8 oder G 9 einräumen.

Die Möglichkeit, dass der Schulträger der Entscheidung der Schulkonferenz widerspricht, setzt Gründe der Schulentwicklungsplanung voraus. Die Einzelheiten der Voraussetzungen und Ziele der Schulentwicklungsplanung sind ihrerseits gesetzlich geregelt. In der Begründung der Novelle wird zu Art. 4 Abs. 4 ausgeführt, dass entsprechende Gründe der Schulentwicklungsplanung dann bestehen, wenn der Beschluss der Schulkonferenz den gesetzlichen Auftrag des Schulträgers zuwiderläuft, ein bedarfsgerechtes gymnasiales Schulangebot zu gewährleisten, was der Schulträger in seiner Entscheidung näher zu begründen hat. Damit ist gewährleistet, dass eine hinreichend sichere Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift mit Hilfe juristischer Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften des Gesetzes, der Berücksichtigung des Normzusammenhangs sowie der Begründung besteht.

Die Möglichkeit, dass Schulträger auch danach G 8-Gymnasien errichten, G 9-Gymnasien in G 8-Gymnasien ändern oder umgekehrt, ist gleichfalls nicht voraussetzungslos, sondern nach der entsprechenden Regelung davon abhängig, dass dafür ein Bedürfnis besteht. Hierbei greifen – wie in der Gesetzesbegründung auch ausgeführt – die allgemeinen Regelungen für

die Errichtung und Fortführung öffentlicher Schulen (§§ 78 ff. SchulG), die unter anderem eine Beteiligung der betroffenen Schulen verlangen (§ 78 Abs. 5 SchulG i.V.m. § 76 Satz 3 Nr. 1 SchulG), die die Bedürfnisprüfung verfahrensmäßig eingrenzen. Damit ist auch hier sichergestellt, dass eine hinreichend sichere Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift besteht.

2. Kohärenz, Konsistenz und Folgerichtigkeit

a) Anforderungen

In der jüngeren Rspr. werden in Ergänzung oder Erweiterung der allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheit z.T. Erfordernisse aufgestellt, nach denen die Rechtsordnung widerspruchsfrei sein muss (BVerfGE 1, 14, 45; 17, 306, 314; 25, 216, 227; 98, 83, 97; 98, 106, 118 f., 125 ff.; 98, 265, 301 f.), und der Gesetzgeber ein Mindestmaß an Konsistenz, Kohärenz, Folgerichtigkeit oder Systemgerechtigkeit zu beachten hat (BVerfGE 99, 88, 95; 99, 280, 290; 105, 73, 125 f.; 107, 27, 46 f.; 116, 164, 180 f.; 117, 1, 30 f.; 121, 317, 362, 367 f.; 122, 210, 231; 123, 111, 120); 125, 175, 225). Normative Verankerung, Begründung und Reichweite der entsprechenden Gebote ist dabei allerdings weder stets klar noch unbestritten.

b) Anforderungen beachtet

Unabhängig von dieser Kritik an den entsprechenden Anforderungen besteht vorliegend kein Anlass, den Gesetzesentwurf mit Blick auf die Entscheidungsmöglichkeiten des Schulträgers insoweit in Frage zu stellen. Wie soeben dargelegt, ist auch die spätere Entscheidung des Schulträgers über G 8 oder G 9 nicht freischwebend, sondern von einer entsprechenden Bedürfnisprüfung abhängig, die verfahrensrechtlich auch eine Beteiligung der betroffenen Schule voraussetzt.

Dass die Bedürfnisprüfung sich von der Widerspruchsmöglichkeit gegen die Entscheidung der Schulkonferenz insoweit unterscheidet, als diese Gründe der Schulentwicklungsplanung voraussetzt, steht dazu nicht in einem rechtsstaatlich relevantem Widerspruch, da diese Konstellation einmalig mit Blick auf die generelle Umstellung hin zu G 9 auftritt und die entsprechenden Aspekte einzufangen hat, wogegen die Möglichkeit der späteren Entscheidung des Schulträgers permanent und generell gegeben ist. Diese sachlichen Unterschiede vermögen die unterschiedliche Ausgestaltung der Normen zu rechtfertigen, falls aus der Perspektive der Konsistenz, Kohärenz und Folgerichtigkeit der Normen eine solche Rechtfertigung als nötig angesehen werden sollten.

Die vorstehenden Überlegungen greifen auch mit Blick darauf, dass Art. 4 verschiedene Zeitpunkte für das Inkrafttreten der Regelungen sowie den Beschluss der Schulkonferenz

vorsieht. Die jeweiligen Zeitpunkte sind hinreichend klar bestimmt und insoweit unproblematisch.

Dass die Entscheidung der Schulkonferenz bis zum 31. Januar 2019 zu treffen ist, wogegen die übrigen auf die Neuregelung der Bildungsgänge bezogenen Regelungen erst zum 1. August 2019 in Kraft treten, beruht auf der systematisch deutlich erkennbaren und inhaltlich evidenten Überlegung, dass die Entscheidung der Schulkonferenz mit hinreichendem Vorlauf vor Beginn des Schuljahr 2019/2020 erfolgen muss, damit der Unterrichtsbetrieb darauf eingestellt werden kann.

III. Zur Zuweisung der Entscheidung zur Schulkonferenz

Dass die vorgesehene Möglichkeit der einmaligen Entscheidung über die Beibehaltung von G 8 der Schulkonferenz zugewiesen wird, ist gleichfalls verfassungsrechtlich unbedenklich.

Der Aufgaben- und Zuständigkeitskreis der Schulkonferenz wird primär einfachrechtlich präformiert, weshalb die Zuweisung einer weiteren Entscheidungsmöglichkeit auch dann grundsätzlich unproblematisch ist, wenn diese nicht bereits im Kreis der bislang vorgesehenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Schulkonferenz liegt. Auf die Frage, ob die Entscheidung eine grundsätzliche Angelegenheit der Schule i.S.v. § 65 Abs. 1 S. 2 SchulG ist, kommt es daher insoweit verfassungsrechtlich nicht an.

Unabhängig davon ist festzuhalten, dass der Schwerpunkt der Entscheidung auf inneren Schulangelegenheiten liegt, wie oben dargelegt wurde, weshalb sie zudem dem Kreis der Angelegenheiten i.S.v. § 65 Abs. 1 S. 2 SchulG zugeordnet werden kann.

Die Tatsache, dass die Entscheidung auch spätere Schüler, Lehrer und Eltern betrifft, steht der Zuordnung verfassungsrechtlich nicht entgegen, da ein verfassungsrechtliches Verbot dauernder bzw. fortwirkender Entscheidungen nicht zu begründen ist. Wäre dies der Fall, wären sämtliche dauernde Entscheidungen, die über ein Schul(halb)jahr hinausgehen, unzulässig, und müsste zumindest zu Beginn jeden neuen Schul(halb)jahrs die Schulkonferenz sämtliche relevanten Entscheidungen bestätigen bzw. neu treffen.

Die vorstehenden Überlegungen gelten auch hinsichtlich des gelegentlich bemühten Repräsentationsprinzips. Eine verfassungsrechtliche Verankerung eines solchen Prinzips ist mit Blick auf die Schulkonferenz nicht gegeben, und auch die weiteren Überlegungen – Zuordnung zu den inneren Schulangelegenheiten sowie Zulässigkeit dauerhafter Entscheidungen – stehen einer verfassungsrechtlichen Aufladung im dem Sinne, dass die gesetzliche Zuordnung der Entscheidung durch die Schulkonferenz ein Verstoß gegen geltendes Verfassungsrecht wäre, entgegen.

IV. Konnexitätsprinzip

1. Anforderungen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips

Gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV kann das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

Art. 78 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 LV enthalten nähere Vorgaben für eine Kostenerstattungsregelung, die gleichzeitig mit einer Verpflichtung der Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung gemäß Satz 1 getroffen werden muss. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür gemäß Satz 2 durch Gesetz oder Rechtsverordnung auf Grund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Nach Satz 3 soll der Aufwendungsersatz pauschaliert geleistet werden. Satz 4 sieht eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs für die Zukunft vor, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird. Gemäß Satz 5 regelt das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft.

2. Vorgehen des Gesetzgebers

Im Gesetzesentwurf wird ausdrücklich festgehalten, dass bei Einführung von G 9 das Konnexitätsprinzip i.S.v. Art. 78 Abs. 3 LV Anwendung findet, da das Land den kommunalen Schulträgern veränderte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben stellt, nämlich die Einrichtung und Ausstattung einer zusätzlichen Jahrgangsstufe. Als konnexitätsrelevant wird dabei die durch Einführung eines neunjährigen gymnasialen Bildungsgangs bedingte wesentliche Belastung bei den Kosten genannt, deren Trägerschaft den kommunalen Schulträgern nach den schulgesetzlichen Regelungen der §§ 92 ff. Schulgesetz obliegt. Hierfür ist nach dem Gesetzesentwurf ein entsprechender finanzieller Ausgleich aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung zu schaffen.

Weiter wird im Gesetzesentwurf ausgeführt, dass die Feststellung der Belastung und die Regelung des Belastungsausgleichs einem besonderen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben. Bei diesem soll beachtet werden, dass die vorgenannte Regelung zeitgleich mit dem Inkrafttreten des die Belastung begründenden 13. Schulrechtsänderungsgesetz wirksam werden muss. Mit den Kommunalen Spitzenverbänden wurde gemäß § 1 Absatz 2 Konnexitätsausführungsgesetz das weitere Vorgehen vereinbart.

3. Anforderungen an Gleichzeitigkeit

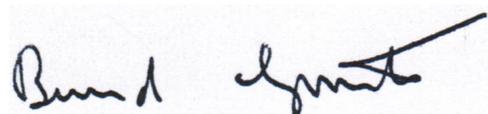
Dieses Vorgehen entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Konnexitätsprinzips, insbesondere mit Blick auf die Anforderung der Gleichzeitigkeit. Nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV sind die Bestimmungen über die Deckung der Kosten gleichzeitig mit der Verpflichtung der Gemeinden zu treffen.

Die entsprechenden Anforderungen sind vom VerfGHNRW vor allem im Urteil vom 12. Oktober 2010 – 12/09 – konkretisiert worden; dort wird u.a. festgehalten (NVwZ-RR 2011, 41, 42):

„Zwar müssen die Bestimmungen über die Kostendeckung nicht in demselben Gesetz oder derselben Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung normiert sein. Erforderlich ist aber, dass die Regelung durch Gesetz oder Verordnung in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen wird (vgl. LT NRW, Drs. 13/5515, S. 21; § 4 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 3 KonnexAG; siehe auch StGH BW, DÖV 1999, 73, 75 f.; LVerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1, 3; DVBl. 2004, 434, 436). Insoweit unterscheidet sich der Normgehalt des Art. 78 Abs. 3 LV NRW von der schleswig-holsteinischen Verfassungsbestimmung, die der von der Landesregierung angeführten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2001 (BVerfGE 103, 332, 364 f.) zugrunde lag.“

Daraus folgt, dass eine Aufspaltung in zwei Gesetze – Sachverpflichtungsgesetz und Kostenausgleichsgesetz – und dem entsprechend zwei Gesetzgebungsverfahren verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist. Soweit wie derzeit wohl geplant die relevanten gesetzlichen Regelungen gleichzeitig in Kraft treten, ist aus Sicht der Regelungsadressaten insoweit ein hinreichender Zusammenhang gewahrt.

Sollte darüber hinaus ein weitergehender Zusammenhang gefordert werden in dem Sinne, dass bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Verpflichtung der Gemeinden die finanziellen Folgen absehbar sein sollen, kann einer solchen Anforderung auch dadurch entsprochen werden, dass bis zum Beschluss bzw. zur abschließenden parlamentarischen Beratung des die Gemeinden verpflichtenden Gesetzes eine hinreichende Information des Landtags über die finanziellen Folgen erfolgt.



(Bernd Grzeszick)